

澳大利亚税制及其税收政策(下)

尼尔·沃伦(Neil Warren)著 黄黎明 葛夕良 译

七、税收归宿

对税制和税收政策的广泛深入的讨论只有在考虑了现行税制是否符合一个好的税制的前提下才能继续进行下去。对这类问题的分析有一个重要的起点,即我们应该承认,不论从哪里开始征税,最终所有税收负担都必须落在家庭上面。

然而,评价税收影响十分复杂。因为税收负担概括起来包含四个因素:

- 筹集到的税收收入;
- 征税对经济行为的扭曲;
- 纳税人奉行纳税的成本;
- 政府执行税收法律的成本。

有人也许会认为这一概括覆盖范围不够广泛,因为税收为政府支出项目提供资金,而这些项目本身就会给消费者和生产者带来利益和潜在的扭曲。不过,我们应当忽略支出方面的复杂因素。表9列出了1996/97年度家庭负担的所有税收所造成的影响的估计值。这一估计牵涉到税收如何转移到家庭等许多复杂而且有争议的假定。表9和表10表明了税收对家庭影响的重要趋势。尤其是表9显示,整个税制的累进性主要是由个人所得税的累进性造成的。间接税通常是累退的。

表9 在家庭总收入中税收的估计值及其构成

1996/97

	收入最低的 1/5 人口	收入次低的 1/5 人口	收入中等的 1/5 人口	收入较高的 1/5 人口	收入最高的 1/5 人口	总计
每周金额(\$)						
私人收入	34	242	629	1037	1966	782
政府现金收益	200	204	100	55	24	117
总收入	234	446	729	1092	1990	898
即期支出	266	466	648	838	1151	674
总收入构成比例						
所得税	0.9%	6.3%	15.6%	20.4%	27.6%	20.4%
间接税	30.8%	29.1%	24.0%	20.5%	17.3%	21.0%
联邦间接税	13.2%	13.7%	11.5%	10.0%	8.7%	10.2%
州间接税	14.1%	13.0%	10.6%	9.0%	7.4%	9.2%
地方间接税	3.4%	2.5%	1.9%	1.6%	1.2%	1.7%
公司税	4.3%	5.2%	4.0%	3.4%	5.7%	4.7%
所有税	35.9%	40.6%	43.5%	44.2%	50.6%	46.1%

来源:Harding, Lambert 和 Warren (1998), 表3

表 10

	夫妇 + 1 个 未成年子女	夫妇 + 2 个 未成年子女	夫妇 + 3 个 未成年子女	单亲 + 1 个 未成年子女	单亲 + 2 个 未成年子女	单身无 子女	夫妇无 子女
每周金额(\$)							
私人收入	1008	1036	1041	286	160	500	925
政府现金收益	59	71	125	177	297	59	50
总收入	1067	1106	1166	463	456	559	975
即期支出	805	850	920	409	464	418	708
总收入构成比例							
所得税	23.1%	23.5%	23.0%	10.2%	4.8%	23.1%	22.2%
间接税	20.0%	18.7%	20.2%	21.4%	24.3%	21.8%	21.4%
联邦间接税	10.0%	9.3%	10.0%	10.4%	11.8%	10.0%	10.1%
州间接税	8.4%	7.7%	8.4%	9.5%	11.0%	10.2%	9.7%
地方间接税	1.6%	1.7%	1.6%	1.5%	1.8%	1.6%	1.6%
公司税	5.0%	3.3%	4.2%	3.2%	3.3%	4.7%	4.7%
所有税	48.0%	45.5%	47.3%	34.8%	32.7%	49.6%	48.3%

来源: Harding, Lambert 和 Warren (1998), 表 9

表 10 显示,在不同类型的家庭,税收负担几乎完全相同。如果有差别,主要也是由于所得税负担不同造成的。并且,最具累退性的间接税不是联邦税而是州税,这些税收对低收入家庭特别是有老人或是有小孩的单一收入家庭来说影响特别大。

尽管上述结果表明澳大利亚的整个税制是累进的,但是它忽略了征税造成的额外负担和奉行成本。

对税收额外负担的评估是非常复杂的。因为它需要获取消费者和生产者(包括劳动力供给者)对不同税收制度的反应的详细资料。表 11 的估计显示税收负担十分显著。1990/91 年度税收的额外负担大约占收入的 8.1% 或 GDP 的 2.5%。对这个问题,Chisholm (1993) 的研究与其他国家学者的研究结果大体相同。

表 11 消费税改革产生的效率提高:1990/91 年度

	总福利损失			与现行税制相比获得的福利	
	\$ m	占总税收的比例	% GDP	\$ m	% GDP
现行税制宽税基单一	-9670	-8.1%	-2.5		
税率的 GST	8980	7.6%	-2.4	690	0.18
—取代所有间接税	-8910	7.5%	-2.3	760	0.20
—取代批发销售税					
汽油税和工薪税	-9100	7.6%	-2.4	570	0.15
最优间接税制	-8680	7.3%	-2.3	990	0.26

来源: Chisholm (1993), 表 14

税制运行过程中产生的第三项损失是纳税人的奉行成本。表 12 给出了 1994/95 年度联邦税收奉行成本的详细数据。它大约相当于税收收入的 7.0%。

表 12 联邦税奉行成本

	个人纳税人	企业纳税人	所有纳税人
社会奉行成本	1544	8874	10417
扣除奉行成本后的价值	- 211	- 2446	- 2657
现金收益或成本流	201	1781	1580
纳税人奉行成本	1534	4647	6181
TCC 占税收收入的比例	4.0%	9.4%	7.0%
TCC 占 GDP 的比例	0.34%	1.02%	1.36%

来源: 纳税人奉行成本报告 (AGPS: Canberra) 1997, 9 页

第四项也是最后一项税收成本是政府的税法执行成本。这一成本数据可以通过衡量征税机关的运行成本获得。例如澳大利亚税务局 (ATO) 在 1996/97 年度征收的个人和公司所得税、边际利得税、批发销售税的税收总收入为 1056 亿澳元, 政府的征税成本有 12.6 亿澳元。1996/97 年度全部税收收入有 1630 亿澳元, 政府总征税成本大概有 30 亿澳元, 接近财政收入的 2%。

正如表 13 上显示的, 尽管表 9 和 10 中描述的税收影响让人感兴趣, 但是这两个表格并未包含税制的隐性负担, 而这些隐性负担对谁最终承担了税收负担这一问题影响重大。

表 13 税收的隐性负担

	占税收收入的比例
额外负担	8.1%
奉行纳税成本	7.0%
管理成本	2.0%
总计	17.1%

八、个人所得税

考虑到个人所得税占全部税收收入的 41%, 对它给予较多关注是理所当然的。有关税收政策的讨论很大程度上集中在个人所得税的设计上。它包括税基、税率表的选择, 纳税单位的确定以及其与福利制度的相互影响。所有这些问题将在本节中加以讨论。

1. 收入的定义

收入是一个相对而言范围很广的概念, 尽管它不包括在雇主阶段而不是在个人阶段纳税的边际利润。资本利得也只有在实现时才对其真实所得部分 (扣除通货膨胀) 课税。相比之下, 其它来源的收入如利息和红利不会在税前调整通货膨胀的因素。不过, 红利在汇总时要包括它已缴纳的公司税。

社会保障体系中的收入定义较个人所得税的税基宽泛, 它不仅包括个人已收到的收入, 还包括未收到的收入, 例如拥有银行存款通常被视为至少会获取最低利率的利息收益。之所以这样界定是为了避免福利的领受者为增加他们获得的福利款在决定领受人资格的收入测试中少报投资收益。

另外,福利体系将房主自用房屋也视为一项收入。这种情况通常发生在为确定领受人资格而对有房者和无房者的各种财产进行检验的时候。实际上,不论发生还是未发生,福利体系都会将利益根据财产所有权分配给个人。而个人所得税则只对已实现的收入课征。在联邦政府 1915 年首次引入个人所得税的时候,房主自用房屋而节约的租金也要纳税,但是这一规定由于无法操作很快就被废止。

2. 税率表

澳大利亚使用的是全球所得税。也就是说,将各种来源的收入汇总以后按一个统一的税率表课征。表 14 列出了 1996/97 年度的税率表。可以看出,这个税率表是累进的。实际上,正是由于个人所得税的累进性抵消了澳大利亚联邦、州和地方间接税的累退效应并使得整个税制呈现出累进性。

表 14 个人所得税税率表 1996/97 年度

级 次	边 际 税 率
\$ 0 - \$ 5400	0%
\$ 5401 - \$ 20700	20%
\$ 20701 - \$ 38000	34%
\$ 38001 - \$ 50000	43%
\$ 50001 及以上	47%
医保征收	1.5%

如果不使用全球所得税,可以使用另外的税率表系统。在这种做法下,不同来源的收入依据各自的税率表被单独课征。例如利息预扣税,是由金融机构在利息收益发生时预扣应纳税款并直接交给政府的。这种做法的优点在于管理简便并且对不同来源所得课税的范围在某种意义上反映了纳税人对税率的敏感性。最近瑞典实行对资本性收入按 25% 的税率课征引发了一场争论。其他欧洲国家对具有很强流动性的资本的争夺迫使瑞典对资本以更有竞争力的税率征税。对其他来源的收入瑞典则依然按照原有的税率,即以接近或超出对资本课税税率两倍的税率征收。

关于税率结构争论的另一个焦点是:是否应该设计免税的起征点、税率结构应该具有多大程度的累进性。对起征点的优点的争论在很大程度上带有欺骗性。没有人能为取消起征点进行充分辩解,他们只能证明应对起征点进行测试。在新西兰,所得税没有起征点并且是按两档税率征收(1998 年 1 月),即在 34200 新元以内的税率为 21.5%,超出 34200 元的税率为 33%。对收入在 9500 元以下的可以获得 617.60 新元的低收入退税(LIR)。然而,因为对收入高于 9500 新元的低收入扣除要减少 2.5 个百分点,所以实际上新西兰的个人所得税有三档所得和起征点。而且,即使所得税中没有起征点,社会福利体系中也会存在起点。

目前争论的问题不是起征点而是税率表,议题是:是否应该引入线性或累进的税率结构。最终的结论与其说是经济的还不如说是政治的结果。因为政治关心的是边际税率应该多高,是针对中等收入阶层还是更高收入的阶层;在整个税制和福利体系呈现累进性的情况下能否引入线性的税收。而经济关心的则是每个劳动者面临的边际税率以及个人所得税和社会福利体系对福利领受者的综合影响。后者与有效边际税率(EMTR)相关。Ingles(1997),Harding&Polcette(1995)详细地研究了这些 1998 年联邦税收改革方案当中讨论的问题。研究表

明,导致高有效边际税率的原因一方面是被课税的利润和个人(或市场)收入的增加,另一方面是他们的福利收益因为收入测试的运用而下降。例如,当一个人从劳动力市场上每获得一元钱,就可以得到 50 分的福利补助被取消,而个人所得税是按照所有收入的 20% 征收,那么这个福利领受者面临的边际有效税率就是 60%。实际上,有些人因为福利被取消的影响而面临的边际有效税率超出了 100%。

在一个有明确检验方法的福利体系运行的社会,例如澳大利亚,很难削减高边际有效税率。降低所得税税率的效果甚微,因为福利退出的比率(welfare withdrawal rate)是高边际有效税率的主要因素。对此,一种可能的解决方案是降低福利退出的比率,但是这需要付出很大的成本,并且会导致更多的人面临更高的边际有效税率。

一个更容易解答的问题是税率表是否应当依据通货膨胀的影响进行指数化。在累进税率表下,随着收入因通货膨胀的因素增加,平均税率也在不断提高。这个过程是逐级渐进的,而且对政治家来说很有吸引力,因为它会导致个人所得税收入的增加,同时政府不必采取任何增税措施。如果将税率级次与通货膨胀率挂钩,就可以使平均税率不随收入的增加而增长。这意味着只要将收入按通货膨胀率指数化,平均税率就会保持稳定。

一些政府明确地将指数化方案引入税收立法。澳大利亚在 1975/76 年度这样做了,但持续的时间很短——完全指数化只维持了一年。放弃的主要原因是政治上的——政治家们认为他们并未因每年的税收调整获得相应的收入补偿,而且也没有因此赢得赞誉。指数化在经济上是可行的,但也许并不算重大的政治策略。

3. 纳税单位

对个人所得税纳税单位的争论源于对收入划分的讨论。目前的结论是,对于同样构成的家庭(如两个大人和两个小孩),其中一个家庭只有一个人取得收入,而另一个家庭有两个人取得收入,澳大利亚的个人所得税是横向不公平的。得出这个结论的依据是其中一个家庭可以两次运用起征点,而另一个家庭只能运用一次。乍一看,似乎如此,但是仔细推敲就会发现真正的问题所在。

第一,它假定市场化收入是家庭福利的唯一来源。实际上,家庭劳务也会带来收益,但是是免税的。对比而言,如果父母都工作,那么某些利益必须通过从市场购买才能获得或者根本无法获得。从市场上获得的收入并非是很好的衡量家庭福利的指示计,因此也不是一个好的税基。这一判断已经导致一些人为个人税制进行辩护(Apps 1996)。

第二,以家庭为单位的税制假定税收体系是政府唯一能够根据需要转移收益的手段。事实上,如果政府要资助家庭,完全可以选择运用福利体系。毕竟福利体系的受益资格是以家庭为单位确定的。

第三,它忽略了以家庭为单位的税制对工作激励的影响,尤其是对家庭中第二个工作者的影响。如果收入被合并纳税而且只有一个家庭成员在市场上被雇用,当第二个人参与市场活动时,他就只能按照针对家庭的边际税率纳税。既然大部分人都认为第二个人比第一个人对边际税率更敏感,以家庭为纳税单位的税制在很大程度上给第二个人参加工作提供了负面激励。

尽管存在上述意见,以家庭为纳税单位的税制依然在很多国家存在(Sommerhalder 1996)。美国和德国都认可夫妇联合申报。法国采用对整个家庭而不仅仅是夫妇征税的系数制。依据法国税制,首先应将家庭所有收入汇总,然后再根据由家庭中成人和儿童的构成比例确定的系数,将总收入划分为等额几份。例如,一对有两个孩子的夫妇的系数是 3。他们的家庭收入在除以 3 以后再根据税率表纳税。如果要确定家庭的税收责任,税收评价时应在原基础上再乘以 3。

正如新西兰、英国、瑞典、比利时、荷兰、澳大利亚的纳税单位也是个人。近几十年来大体的趋势是从以家庭为纳税单位的税制向以个人为纳税单位的税制转变。这一转变部分是因为简化所得税的需要。同时,它也反映了这样一个事实,即与过去通常使用的假定不同,女性已不再是男性的附属物。

九、公司所得税制

公司是一个集合一批人生产产品并以有限责任的方式筹集资金和运作的合法实体。相比之下,合伙或私人企业不具备有限责任。公司税制可以被视为对个人从红利中取得的收入进行的预先征收。在这种情况下,有理由质问为什么公司需要交纳公司税。传统的解释是公司享有个人拥有的某些特权,因此征税是合理的。

一个更令人信服的解释是在象澳大利亚这样的资本净流入国,对国内公司中非澳大利亚居民股东获取的利润部分征收公司税是十分必要的。如果没有公司税,这些非居民股东获得的红利在本国要交纳税收。这样一来,澳大利亚和在澳大利亚没有被征收公司税的公司都没有获得净收益。

一个引起较多争论的问题是应如何对公司征税。实践中有三种做法:传统做法、完全抵免和部分抵免。传统做法先在公司层次对公司利润征税,然后再将股东获得的红利作为个人所得税的一部分征收;完全抵免与传统做法的不同在于股东的红利中已经交纳公司税的部分可以获得抵免。在具体计算时应将所有的红利汇总以确定已纳的公司税。公司向股东支付的红利有两种,一种是免税的,一种是非免税的。

免税红利在按照公司税率(目前是 36%)还原以后计入个人所得税税基。74 澳元免税红利将被还原为 100 澳元计入个人所得税税基中,个人在纳税时可以将已纳公司税 36 元申报作为抵免额。非免税红利可以直接计入个人所得税的税基中。非免税红利产生于研究开发费用与加速折旧等所导致的已纳税利润和真实利润的差别。1987/88 年度,澳大利亚引入了完全抵免。

在部分抵免制下,股东交纳的公司税中只有一部分可以抵免个人所得税。美国使用传统做法而英国采用部分抵免法。近些年来,在澳大利亚出现了关于采用部分抵免的建议(主要是在政府部门)。这似乎是人们不断要求实行个人所得税条件下的归属抵免的结果,现在归属抵免占有公司税收入的 23% 左右,随着股份所有制的不断扩大,这一比例还会上升(Warren 1998)。

抵免的经济影响是一般性的。事实上,可以说即使是全额抵免也是不完全的。Dwyer & Larkin(1995)认为公司应被视同信托。这一观点实际上正处于对澳大利亚税改方向的讨论的重要核心内容,因此值得深思。

十、对信托征税

在最近对税改必要性的讨论中,信托和私人公司的增加引人注目。原因从表 15 中可以很明显地看出。政府面临的难题是这种增长在很大程度上是由于劳动力市场的运作。政府鼓励和支持劳动力市场的改革、承包服务和国有企业私有化的趋势。

表 15 公司、信托、合伙和就业的增长: 1991/92 年度到 1995/96 年度

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1995/96 相对于 1994/95 的变化率
公司数量						
—居民公司	391 959	423 453	458 403	493 729	528 343	7.0%
—非居民公司	2 488	3 347	1 349	1 238	1 287	4.0%
公司数量						
—私人企业	364 540	394 003	426 570	461 624	479 587	3.9%
—国有企业	22 266	22 603	24 023	25 066	19 028	-24.1%
—州所有					20 183	
—其他	7 641	10 194	9 204	8 277	10 832	30.9%
—总计	394 447	426 800	459 797	494 967	529 630	7.0%
合伙和信托	866 302	848 722	898 405	946 403	971 991	2.7%
—合伙				573 741	573 981	0.0%
—信托				363 198	398 010	9.6%
个人纳税人数量	9 288 826	9 272 971	9 391 090	9 619 010	9 851 521	2.5%
总就业量(百万)	7.637	7.634	7.781	8.093	8.389	3.7%

来源:ATO 税收统计资料 1995/95 年 光盘版 T2, P4, C6

贸易信托引起了政府特别的关注。这种实体比公司更具吸引力的地方在于它能获取全部收入以及与之相关的特权,这在公司制下是不可能的。对于预期能获得显著资本利得的交易而言这一点尤为重要。当实际的资本利得分配给信托受益人时,这些实际资本收益的地位仍然保持着,而且受益人可以把这些实际收益详细记入个人所得税申报表中。相比之下,当公司股东获得真实资本利得时,就损失了由真实资本利得派发的红利的收益而且要按照资本利得的名义价值对股东征税。

经济学家认为:应当让公司也享受信托的税收待遇(Dwyer & Larkin 1995)。澳大利亚政府(和 ATO)出于财政收入的考虑不愿这样做。而且,政府希望走向答案的另一面,即对信托也征收类似公司税的税收,并减少对股东的抵免(Costello, 1998)。

政府钳制信托、尤其是经受托人认可,信托收入可以分配给信托受益人的全权信托的难点在于信托有一段漫长而辉煌的历史。信托已经存在了大约 5 个世纪,如表 15 所示,澳大利亚现存大约 40 万这类信托。

十一、消费税制

关于消费税改革必要性的讨论由来已久。1975 年,Asprey 委员会的预备报告中指出“除了车辆(motoring)、酒类和烟以外,澳大利亚的货物和劳务税可以废除了”。那时,澳大利亚财政部的观点是“目前窄税基的货物和劳务税看来已不可能适应增加潜在财政收入的要求了”。当时得出的普遍结论是,如果需要从货物和劳务税中增加财政收入,应该使用总额销售税 GST(即增值税),批发销售税并不是最理想的途径。

然而,一直到 1985 年消费税才引起人们的兴趣,当时的工党政府召开了一个全国性税收高峰会议,会上提出了一项引入宽税基消费税(BBCT)的计划。事实上,政府在白皮书草案(DWP)中提出了三种税改方案以供选择。其中的两种方案都包括宽税基消费税和所得税的改

革;第三种方案则只涉及所得税改革。因为无法对各种方案的优劣进行准确评估,所以,第三种变动最小的改革方案最终被采纳了。

直到 1991 年,消费税改革才再次成为公众讨论的焦点。随着 1991 年 11 月自由民族党的重新执政,税改方案引入了 15% 税率的 GST 税,而且在税收搭配上也变动较大。最初的时候,重新执政的自由民族党的 GST 税的税基相对较宽泛,但是,1992 年 11 月,对该税基进行了修改,修改以后对食物实行免税(即 0 税率)。在 1993 年 3 月的选举中,自由民族党组成的联合政府由于税改一揽子方案的原因而失去了公众的支持。

1996 年 3 月,自由民族党再次执政。1997 年,以 GST 为主要内容的税改方案也再次被提出。也许有人会问为什么他们甘心冒政治风险推行消费税改革。答案是现行消费税显然无法满足日后澳大利亚对税收收入的需求。对联邦政府而言,现行消费税主要依赖对汽油、烟草和酒类征税,而且批发销售税(WST)的征税范围只占家庭消费的 10%。联邦政府不对劳务征税。州政府尽管对劳务征税,但范围仅限于赌博和与旅游业相关的劳务如提供食宿。不过,由于州政府目前丧失了对汽油、烟草和酒类征税的权利,他们可能会增加对潜在税源的征收。

澳大利亚消费税所面临的问题主要是由于关税的削减以及酒类(尤其是啤酒)和烟草消费量的减少。这一趋势从表 16 中可以很清楚地看出。WST 所占份额的增加是由于努力增加 WST 的税基和税率的结果。

表 16 不同税种所占税收份额:澳大利亚 1969/70 年度到 1995/96 年度

年份	全部 所得税	关税	消费税	重油开采 和 PRIT	批发 销售税	联邦 总税收	州选 举税	州工 薪税	州总 税收	地方 总税收	总税收	总税收 占 GDP 的 百分比
1969/70	52.3%	5.4%	11.7%	0.0%	7.4%	82.6%	0.5%	0.0%	12.4%	5.0%	100.0%	24.3%
1974/75	57.2%	4.7%	9.4%	0.0%	6.5%	80.1%	0.6%	5.6%	15.7%	4.1%	100.0%	27.4%
1979/80	53.9%	4.5%	7.8%	6.6%	5.4%	79.8%	1.0%	5.0%	15.4%	4.8%	100.0%	28.0%
1984/85	53.4%	4.4%	6.6%	6.4%	7.5%	80.3%	1.7%	4.6%	15.8%	3.9%	100.0%	30.6%
1989/90	55.7%	3.4%	6.9%	1.1%	8.8%	78.6%	2.1%	4.5%	17.3%	3.5%	100.0%	31.1%
1990/91	56.3%	2.9%	6.9%	1.4%	7.9%	78.4%	2.2%	4.9%	17.9%	3.8%	100.0%	31.2%
1991/92	54.6%	2.9%	7.5%	0.8%	8.0%	76.1%	2.5%	5.2%	19.8%	4.1%	100.0%	29.4%
1992/93	54.2%	2.9%	7.4%	1.3%	7.9%	75.2%	2.9%	5.0%	20.6%	4.2%	100.0%	28.9%
1993/94	52.7%	2.6%	7.8%	0.9%	8.4%	74.3%	3.2%	4.8%	21.6%	4.1%	100.0%	29.0%
1994/95	53.2%	2.5%	7.9%	0.6%	8.5%	75.7%	3.1%	4.8%	20.5%	3.8%	100.0%	30.1%
1995/96	54.2%	2.1%	7.7%	0.5%	8.6%	76.1%	3.3%	4.7%	20.2%	3.6%	100.0%	30.8%

来源:ABS 税收统计资料, Cat. 5506.0 号

如果政府希望直接税在整个税收中的比例保持稳定,那就必须找出增加直接税的方法。实行 GST(或增值税)是一种很好的选择。GST 比 WST 优越的地方还在于它可以降低在 WST 下对投入品征税的税率。目前,只有 50% 的 WST 是直接由家庭负担的。其余部分则是由进入生产和分配过程的资本品和其他投入品负担。

尽管 GST 是可行的,但是目前对应该如何引入还未达成共识。在一个理想社会, GST 应该实行宽税基和单一税率,并且在家庭消费时对所有物品课征。在实践中,商品和劳务可能被课税、免税或实行 0 税率。实行 GST 以后,当某商品被课税时,实际是对商品销售价格课税。同

时对投入品免税。当某商品被免税时,实际是对投入品课税,而对产出品免税。最后的结果是中间产品被征税,并且部分税收成为商品价格的一部分。购买此类商品作为投入品的公司不能申报税收抵免,因为这一部分税收被隐含在价格中无法分辨。

对适用零税率的商品,产出品不用纳税,投入品已纳税可以获得补贴。其结果是,产出品有效税率为0,正如税率表上列示的那样。

在许多实行GST(或VAT)的国家,食品要么适用0税率,要么适用低税率。金融服务、保险和住房租金通常免税。在某些国家,GST实行复合税率征收,但是这样会大大增加税务执法成本。新西兰的GST大概是最理想的模式,它采用宽税基,并且按12.5%的单一税率征收。

即使实行复合税率,GST仍有利于形成自我监督机制。因为对投入品征收的GST可以抵免产出品应纳的GST,所以生产者有动力确保购买的投入品税款已正确交纳。然而,对大多数纳税人而言,GST的确有缺点。1996/97年度,WST有75 715个纳税人。GST的纳税人大约两倍于此。而且,如果GST使用复合税率(如对食品实行0税率),纳税人的税务执法纳税成本会增加。由于上述原因,单一税率宽税基的消费税才是首选模式。

GST引起较多争论的地方是它对税收公平的影响。在考虑这一问题时,首先必须承认公平应当针对税收和福利体系的整体而言,而不是仅仅与GST相关。如果从总体考虑的话,GST所具有的明显的累退性会被其他税收(如个人所得税)相反方向的调整、福利体系对低收入群体的转移支付所克服。

对GST较为一致的看法是:通过它的税制设计,可以实现在产生最小扭曲效应的情况下促使税收收入不断增长,而且相对于其他间接税而言,它的设计最合理。

1998年8月,在霍华德政府的一份报告(Costello, 1998)中计划在2000年7月引入税率为10%的GST,同时对消费税进行适度的调整。霍华德政府1998年9月继续连任,它与澳大利亚民主党的合作使得引入GST成为必然。按照改革方案,出口、医疗服务、教育、幼儿护理、慈善活动、宗教活动、水与污水处理和贵金属享受0税率(或免税)。应税劳务包括金融服务和房屋租赁。家庭消费的所有其他商品都适用GST。预计纳税人将达到160万。

根据计划,GST收入将用于弥补个人所得税的削减、福利的增加以及批发销售税、许多州税如一些印花税、金融机构税和贷款税(accommodation taxes)的废除。GST收入除了一部分用于弥补联邦政府税制改革所产生的损失以外,其余部分完全归州政府所有。

十二、澳大利亚的财产税和转移税

澳大利亚没有按年度征收的宽税基的财产税或遗产与赠与税。澳大利亚最想强制征的税种是地方政府财政所依靠的财产税、州财产税和财产转移税。以下将对与此类税收相关的财产分配和宽税基财产税作一简要介绍。

1. 澳大利亚的财产和财产转移税

前文的比较很清楚地说明尽管澳大利亚不存在宽税基的财产税,其财产税仍大致相当于OECD国家平均值的两倍。表17显示,澳大利亚对财产和财产转移征收的一系列税收大约占总税收收入的8.7%。如果将所得税中对真实资本利得的课税收入排除在外的话,这是很恰当的。而地方政府的财政收入几乎完全依赖对财产的课税。

表 17 所有联邦、州和地方政府征收的财产和财产转移税占总税收的比例

	1983/84	1986/87	1989/90	1992/93	1995/96
机动车辆税					
—机动车辆注册税	1.5%	1.3%	1.2%	1.5%	1.3%
—新车辆印花税	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
—司机执照税	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
—其他税	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
金融机构从事 保险业务的税费	0.4%	0.5%	0.5%	1.2%	1.3%
—印花税	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
—第三类	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
—其他	0.8%	0.6%	0.5%	0.7%	0.7%
其他印花税	2.2%	2.7%	3.2%	2.8%	2.8%
州财产税	0.8%	0.9%	1.3%	1.6%	1.2%
州财产税		6.9%	7.0%	7.8%	9.1%
所有州税收	16.8%	16.3%	17.8%	20.3%	20.1%
所有地方税收	3.9%	3.5%	3.4%	4.0%	3.6%
所有税收	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

来源:ABS 税收收入资料, Cat. 5506.0 号

表 18 依据财产类型对家庭财产分配的估计:按照家庭收入在总财富当中的比例划分澳大利亚 1993 (%)

财富 所占比例	房屋 总值	房屋 贷款	房屋 净值	利息 收益	分红 收益	出租财产 的价值	出租财产 的抵押价值	出租财产 净值	商业财产 净值	次总 替代物	退休金	总财富
1 - 10	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	2.3	9.3	-2.0	0.0	-0.1	0.1	-0.1
11 - 20	0.0	0.2	0.0	0.5	0.0	0.3	0.7	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1
21 - 30	0.1	0.9	0.0	1.0	0.1	0.8	2.2	0.0	0.1	0.2	2.4	0.6
31 - 40	1.8	9.5	0.7	2.2	0.2	2.2	6.7	-0.5	1.8	0.9	6.6	2.0
41 - 50	6.0	17.0	4.4	3.2	0.7	3.9	7.4	1.7	5.7	3.9	7.3	4.5
51 - 60	10.2	16.1	9.3	3.6	0.6	4.3	4.9	4.0	6.2	7.2	7.8	7.3
61 - 70	13.3	16.4	12.9	5.5	0.7	7.3	8.9	6.2	9.2	10.1	10.0	10.1
71 - 80	16.3	13.0	16.8	8.0	2.2	10.8	11.3	10.5	10.0	13.4	14.1	13.5
81 - 90	20.7	13.5	21.7	14.1	3.5	19.4	18.9	19.7	16.0	18.8	20.3	19.1
91 - 100	31.6	13.2	34.2	61.8	92.0	48.7	29.6	60.5	51.0	45.6	31.1	42.9
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
91 - 95	12.7	7.4	13.5	11.1	6.1	19.3	14.3	22.4	17.0	13.7	13.9	13.8
96 - 99	12.8	4.1	14.1	24.0	19.8	24.0	12.3	31.2	19.8	18.0	13.7	17.2
100	6.0	1.6	6.6	26.6	66.0	5.5	3.1	6.9	14.2	13.9	3.5	12.0

来源: Baekgaard (1997), 表 8b

主张澳大利亚应增加对财产课税的人们认为征税有利于财产的分配,而且开征一般性的财产税或至少开征遗产与赠与税是绝对必要的。但是他们忽略了这一事实,即州政府针对财产征收的直接税和间接税收入超过其税收收入的 40%。

尽管州政府已经对许多种财产和财产转移形式征税,但并未征收一个宽税基的财产税。实际上,需要纳税的财产被限定在一定范围内,诸如投资等。而且,财产税往往还设置了高起征点,并排除了具有敏感政治意义的财产,如国内的家庭财产。如果只有降低起征点、拓宽税

基才能增加依据财产征收的税收收入,显然州政府有很多机会增加财产税收入。

接下来要问的一个有趣的问题是:澳大利亚实行宽税基净财产税的潜在税收收入和分配效应是什么?

2. 私有部门净财产的分配

我们所掌握的关于澳大利亚财产分配的信息较少,既没有直接相关的信息,也没有 80 多年来有关这方面的综合概览。这使得研究过程中只能从有关资料——如收入和支出方面以及财产和遗产税方面的资料(如果可以获得)中,获取有用的信息。

表 18 列出了对 1993 年家庭所有的各项财产分配的估计值。养老金在家庭财产的分配当中是最公平的。这一点并不会令人费解,因为目前这一项是强制性的。

家庭所有的住房的分配与退休金的分配差别不大。从税收给予上述两种形式的储蓄优惠待遇,以及对所有想拥有住房的澳大利亚人的长期储蓄实行优惠政策,同样不会令人惊讶。

3. 遗产赠予税或年净财富税情况

人们经常问的一个问题就是:澳大利亚的财富分配不公是否明显?表 18 明显看出了其答案。提出这一问题有利于我们介绍年净财富税或者至少说遗产赠予税。对上述问题的回答有赖于经济和社会的各种因素。正如我们在本节中的前面部分所看到的,澳大利亚已经具有了包含大量财富税税基的税种,特别是财产税和所得税范围内的资本利得税。主要的问题似乎是这些税种是否具有充分的综合性。在家庭的住宅不计算在绝大多数税基的情况下(财产所有权转移时除外),有两个问题是值得争论的,其一是,澳大利亚的综合所得税并不对来自于重要形式的财富的收益征税,其二是需要征收一个独立的财富税。

表 18 按财产类型对家庭财产分配评估情况:澳大利亚 1993 年,根据财富百分点划分的收入单位

财富 百分点	住房 毛收入%	住房贷 款收入%	住房 净收入%	利息产生 性资产 收入%	红利产出 性资产 收入%	租赁性 财产 的价值%	租赁性 财产 抵押%	租赁性 财产 净收入%	营业性 财产 净收入%	次可替 换物品%	养老 退休金%	总财富%
1-10	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	2.3	9.3	-2.0	0.0	-0.1	0.1	-0.1
11-20	0.0	0.2	0.0	0.5	0.0	0.3	0.7	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1
21-30	0.1	0.9	0.0	1.0	0.1	0.8	2.2	0.0	0.1	0.2	2.4	0.6
31-40	1.8	9.5	0.7	2.2	0.2	2.2	6.7	-0.5	1.8	0.9	6.6	2.0
41-50	6.0	17.0	4.4	3.2	0.7	3.9	7.4	1.7	5.7	3.9	7.3	4.5
51-60	10.2	16.1	9.3	3.6	0.6	4.3	4.9	4.0	6.2	7.2	7.8	7.3
61-70	13.3	16.4	12.9	5.5	0.7	7.3	8.9	6.2	9.2	10.1	10.0	10.1
71-80	16.3	13.0	16.8	8.0	2.2	10.8	11.3	10.5	10.0	13.4	14.1	13.5
81-90	20.7	13.5	21.7	14.1	3.5	19.4	18.9	19.7	16.0	18.8	20.3	19.1
91-100	31.6	13.2	34.2	61.8	92.0	48.7	29.6	60.5	51.0	45.6	31.1	42.9
总数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
91-95	12.7	7.4	13.5	11.1	6.1	19.3	14.3	22.4	17.0	13.7	13.9	13.8
96-99	12.8	4.1	14.1	24.0	19.8	24.0	12.3	31.2	19.8	18.0	13.7	17.2
100	6.0	1.6	6.6	26.6	66.0	5.5	3.1	6.9	14.2	13.9	3.5	12.0

来源:Backgaard(1997)。表 8b

如果家庭住宅的归属所得是征税的,也就是说,家庭住宅的资本利得是征税的,而且对居民的出租财产不允许进行负传动,那么,财富即遗产赠予税的情形就会大大削弱。不过,实际

情况并非如此,因此,希望有一定形式的财富税继续存在——以最低限度,也就是合情合理的了。这种希望中包含有要求对财产投资降低税收减让。

上面没有提及的另一个问题是:代际之间财富转移不征收净财富税的影响以及由此而产生的代际之间财富不公平的存续问题。这就是即使在综合所得税是适当的情况下也必须征收财富税、尤其是遗产赠予税的一个更深层次的原因。

十三、全球贸易背景下的国际税收竞争

全世界税收制度存在一个潜在的危险是:国际资本流动速度加快、因特网之类的新技术不断发展。这两方面的发展对国际税收竞争及其这一条件下的税收设计产生了重大的影响。

1. 国际资本流动

随着资本流动的高速频繁,像澳大利亚这样的一些资本进口国,很容易受到一些被国际投资者发觉的因素的影响,从而对一个地区的资本收益的影响要大于对另一个地区的资本收益的影响。税制就是这样一种因素,它意味着各个国家必须密切注意自己的税收制度的国际竞争力动向。

前面,我们考察了澳大利亚税制与其他 OECD 国家及亚洲国家的不同之处。在公司征税方面,澳大利亚实行的是全球综合所得税,因而是税收征收最高的几个国家之一。最近几年,其他国家也一直在分类所得税的实行范围上进行研究,分类所得税是依据对不同税率的差异的反应度对不同的收入流进行征税的。

举例说吧,瑞典对资本所得采用的税率是 25%,目的就是要和欧洲其他国家进行竞争,争取成为资本投资的理想之地。另外一些国家则企图通过对诸如利息和股利征收预提税的形式,鼓励一些选择性的收入来源。通过这一征税方式,预提税被看作是一种最后税,而且一般说来,是按照某种让步税率征收的。

在一些让步待遇被认为是没有必要的地区,所得税的征收税率很高。这种情况对于靠工薪收入生活的人尤其如此,这些人被认为是对税率缺乏敏感的人,因为,毕竟大多数人是难以改变居住地而定居到国外去的。尽管从自然的角度看,这种情况是确实的,但是像因特网这样的新技术可以使得工人可以到别的地区去提供劳动力资源,而且,还很有可能靠把收入存放在避税港国家的办法,动用这些技术回避纳税义务。

2. 来自新技术的挑战

过去两年,世界各国政府都作出了重大的努力,以适应因特网发展给税收制度带来的挑战。美国总统和财政部在这一问题上已经发布了几份报告;欧盟也一直在讨论征收“比特税”(Bits Tax,一种对电子资料所征收的税种。)的问题。为什么都对这一问题如此感兴趣呢?

答案在于,技术为作为要素提供者、制造者和消费者的企业和个人进行国际性流动提供了空间。而且消费者和制造者必须能够找到最佳的税收管辖区以定位自己的活动。例如,因特网允许一公司搬到低税管辖区,而同时,可以继续通过远距离工作的方式使用先前的劳动力。这里,我们指的不仅仅是避税港国家,还有我们的重要合作伙伴。这些合作伙伴国家会决定降低其税率安排以吸引全球贸易商的落户。

像澳大利亚这样的一些国家在协调或制定适用因特网活动的税收规则上是难以单独行事的。这些国家只能要么跟在领头国家的后面,要么失去企业和工人从而腐蚀自己的税基。因此,对因特网活动征税进行多边处理就是唯一有效的办法——当然仍然会存在偏离正轨的国家这一问题,这些国家把自己变成因特网网址和偷漏税人的天堂。

毫无疑问,一个国家仍然可以对其管辖范围内的因特网活动进行征税,但是,征税的成功程度,如何将会取决于地方企业对国家间税收差异的敏感度如何。

企业对税收差异的敏感度愈强,其对来自其他国家(或州)的税收竞争的反应也就愈强愈快。最近在澳大利亚的昆士兰州就对股票交易征收的印花税削减了一半,这就是未来很有可能发生的税收竞争的一个非常好的例子。这是一种流动性极强的金融活动,在这种活动中,差别税率的变动对于贸易商而言被证明是不可抵抗的。在这种情况下,其他州也不得不采取类似的印花税制度,因为它们害怕自己的税源会流到昆士兰州去。

就联邦政府而言,因特网活动对一切所得税都构成了长期性的威胁,尤其是在极强的加密技术可以很容易获取的时候。而且,可以数字化的消费税类也容易受到攻击。这里有风险的是有关计算机软件、音乐和录像服务方面的税收。州政府面对的风险则来自于因特网对其博彩税和金融服务税的挑战。已经有人开始利用因特网逃避州博彩税和金融机构税(FID)了。

人们对与税率螺旋式下降有关的负面税收竞争表示出了各种关注,这使得关于因特网的挑战所形成的国际合作进一步升级。很显然,这样的税收竞争是不会持久的——因此就有了关于这一问题方面的高层次的国际合作。

十四、其他税收政策问题

想在本章内谈及所有税收问题,那是我们实在难以做到的。我们的意图是要让读者了解一下许多争议性问题的实质。这些争议性问题,无论是在澳大利亚还是在世界上,都是各种各样税收政策辩论的焦点。其他没有涉及到的问题还有受益原则税收问题、环境税问题和资源租赁税问题,前者如使用者交费问题,包括高等教育收费问题、飞机入境费问题、道路使用收费问题;环境税则主要是为了防止公共资产退化而设计的。

不过,不管怎么说,读者现在对澳大利亚的税制已经具有了一定的知识了,完全可以对澳大利亚税制改革的实质和方向进行继续而有意义的讨论。

译者单位:厦门大学财科所 361005

厦门大学财经系 361005